PRB 02-04E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

THE ROLES OF THE MEMBER OF PARLIAMENT IN CANADA: ARE THEY CHANGING?

Jack Stilborn
Political and Social Affairs Division

31 May 2002

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Current Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

104-03253/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
HISTORICAL BACKGROUND	1
A. The Classical Roles of Members of Parliament	1
B. Trends and Developments	3
1. The Broadening of the Franchise and the Emergence of Modern Political Parties	3
2. Social Pluralism and the New Challenges of Representation	4
3. The Modern Interventionist State: Scale, Scope and Complexity	5
CONTEMPORARY ROLES	6
A. Law-Making Activity	7
B. Surveillance Activity	9
C. Constituency Service Activity	10
D. Party Responsibilities	12
ISSUES, CONTROVERSIES AND EMERGING DIRECTIONS	13
A. A Point of Departure for Reform	13
1. Cautious Reformers	14
2. Radical Reformers	15
B. Delegate, Trustee or Neither?	16
C. Political Parties and the Roles of the Member	18
D. Continuing the Tradition	20
E. Concluding Remarks	22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ROLES OF THE MEMBER OF PARLIAMENT IN CANADA: ARE THEY CHANGING?

Many Canadians, including Members of Parliament, believe that central roles of Members of Parliament have been eroded over the years, and that their rehabilitation is the appropriate objective of parliamentary reform.

This paper examines the central roles performed by Members of the House of Commons in Canada, assesses long-standing controversies about how MPs should carry them out, and discusses recent trends in the thinking of both parliamentary scholars and MPs themselves concerning key roles.

Part I provides historical background on the emergence of modern roles. It includes a discussion of major factors that have propelled the evolution of traditional roles that continue to provide the basis for expectations about what Members of Parliament should do, and how they should do it.

Part II reviews the major current roles, as portrayed in recent research on Parliament. It also examines the assumption that Members of Parliament share basic roles, in the light of differences that have emerged between the government and opposition Members.

Part III explores some issues and controversies – both recent and long-standing – about what the roles of Members of Parliament should be. It also examines the way in which assumptions about the key roles of Members of Parliament have provided guidance for parliamentary reform initiatives, and discusses possible future directions.

HISTORICAL BACKGROUND

A. The Classical Roles of Members of Parliament

The central principles of parliamentary government, shared by systems based on the Westminster model, are reflected in formulations of the role of Parliament and its members

developed by John Stuart Mill and Walter Bagehot in the nineteenth century.(1) They portray a sovereign representative assembly performing three central tasks:

(1) to consider, refine and pass legislation;

(2) to hold government accountable for its administration of the laws and authorize the expenditure of the required funds; and

(3) to determine the life of the Government through exercising the ability to provide or withhold support.

The representative role of the individual MPs within the legislative process was based on the entitlement to put bills serving the interests of constituents, collectively or individually, before the House. It was also based on the ability to subject bills emanating from other parliamentarians, or the Government (whose bills had no special status in the House), to independent judgement. The absence of rigid party affiliations was reflected in the relative frequency of rejection, by Parliament, of government bills during the mid-nineteenth century.(2)

As well, the independence of the individual Member of Parliament made the withholding of authorizations to spend a realistic possibility. This provided Parliament with a means of extracting accountability from the Government and of terminating the life of an unsatisfactory government.

In all of its functions, the legitimacy of Parliament and its members rested upon a central claim: that Parliament institutionalized political representation in society. This claim was plausible, during the mid-nineteenth century, because of a number of features both of Parliament and of the environment in which it functioned. The limited franchise, combined with the relatively small population of the individual constituency, produced relatively homogeneous bodies of electors broadly sharing the interests of property-holders, and thus possessing relatively intelligible common interests that could be represented. This gave elected parliamentarians a plausible basis for claims of representative status (particularly in an era when public opinion polls, non-governmental organizations and specialized interest groups that might raise questions about such claims were still, for the most part, in the future). Furthermore, the

---

(1) See discussion in Dennis Smith, "President and Parliament: The Transformation of Parliamentary Government in Canada," in *The Canadian Political Process*, ed. Richard Schultz, Orest M. Kruhlak and John C. Terry, 3rd ed., Holt, Rinehart and Winston of Canada, Ltd., Toronto, 1979, p. 304ff.

(2) See Eugene Forsey, *Freedom and Order*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1974, p. 127.

immediate ties that were possible between MPs and electors in nineteenth-century ridings gave individual representatives a basis of support that was relatively immune to influence from outside the riding, enabling them to act with a degree of independence within the national legislature.

B. Trends and Developments

While the expectations concerning Parliament and its Members implied by the classical liberal model have proven durable, the assumptions underlying the model were beginning to be eroded by events, even as the model received its definitive expression in the mid-1800s.

1. The Broadening of the Franchise and the Emergence of Modern Political Parties

The combined impact of population growth and the broadening of the franchise resulted in a steady increase in the size of electoral ridings beginning in the mid-nineteenth century. Thus, while the average Canadian Member of Parliament represented only several thousand electors in 1867, average constituency populations had risen to over 50,000 voters a hundred years later.(3) This development, in turn, gave a major impetus to the rise of the modern, disciplined, "mass" political party. Votes had become too numerous to buy, and voters too numerous to be enlisted by means of interpersonal ties, patronage networks or common membership in small groups of local notables.(4) These conditions necessitated the modern election campaign, which requires levels of financial commitment and professional organization beyond the capacities of all but a few individuals, and thus fosters the dependence of candidates on organized political parties.

The consequences of the emergence of modern political party organizations, and disciplined intra-parliamentary parties, have been widely documented. Aside from resulting in the virtual disappearance of MPs who are not affiliated with any party, the rise of modern political parties has substantially constrained the independence of decision-making and voting

---

(3) See Norman Ward, *The Canadian House of Commons: Representation,* University of Toronto Press, Toronto, 1950, p. 212; and Robert J. Jackson and Michael M. Atkinson, *The Canadian Legislative System: Politicians and Policymaking,* 2nd ed., rev., Macmillan of Canada, Toronto, 1980, p. 155.

(4) R. H. S. Crossman, introduction to *The English Constitution,* by Walter Bagehot, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1966, p. 30.

within the legislature that was presupposed in the classical model. It has also constrained the traditional purpose of parliamentary debate.(5) Debates now consist of the articulation of party positions, followed by votes that, under conditions of majority government at least, predictably support the government. Independent representative activity can still be carried out by individuals acting outside the House (in, for example, party caucuses); but – with exceptions – it is reflected in debate only to the extent that it is compatible with the position of the political party represented by a Member.

The changed nature of debate has implications not only for the role of parliamentarians as legislators, but also for their traditional role in making and unmaking governments. Majority governments are virtually assured of persistence for the life of a Parliament. While remaining accountable to Parliament on a day-to-day basis, they thus do not depend for their continuing life on their ability to maintain the support of uncommitted Members on an issue-by-issue basis.(6)

2. Social Pluralism and the New Challenges of Representation

The broadening of the franchise, population growth in the constituencies, and the emergence of modern highly pluralized societies have redefined the task of representation, as well as fostering the development of modern political parties. While representing the interests of relatively homogeneous groups of property-holders is at least an intelligible task, representing the interests of the heterogeneous modern electoral constituency is, if not unintelligible, certainly more complex. While there may be a weight of opinion, or decisive local interests, that can be represented in debate on some issues, the more typical situation is that most of the voters that a Member must represent will not have voted for that Member at the last election, and will be relatively oblivious to the issues being debated in the House, or highly diverse in their opinions and interests concerning them.(7)

---

(5) See, for example, C. E. S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 143ff.

(6) See, for example, Thomas A. Hockin, "Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons," in Schultz, Kruhlak and Terry, p. 315ff.

(7) A study of the attitudes of candidates, first-term MPs, and long-term MPs in the mid-nineties found that this problem was widely acknowledged by experienced parliamentarians. See David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, UBC Press, Vancouver, 1997, pp. 149-151.

3. The Modern Interventionist State: Scale, Scope and Complexity

The volume and complexity of legislation and policy workloads generated by the contemporary interventionist state is often cited as an additional change in the environment in which legislative assemblies must now function, and portrayed as creating problems in the performance of some traditional roles.(8) The volume of government legislation has required both that it be accorded priority as a matter of legislative business, and that procedures governing the consideration of all business be streamlined. The drastic reduction in the amount of House time available for consideration of Private Members' legislation; the institution of time limits on speeches; the allotment of House time, in advance, to bills; and the institution of time limits on Oral Question Period are all examples of procedural trends limiting the capacity of the individual Member to make independent representative inputs, even where party discipline does not preclude this in the first place.(9)

Furthermore, the highly technical nature of much modern policy and legislation creates a challenge, in itself, to the achievement of substantive influence by Parliament, in addition to contributing directly to the problem of legislative workloads. One authority has concluded, indeed, that even if time and the relaxation of party discipline permitted substantive inputs by parliamentarians, they would still, as policy generalists, be "functionally disqualified from having a substantive impact on government policy decisions."(10)

The policy and legislative output of modern governments has not only become more voluminous and complex, it is also largely directed to the interests of national clienteles rather than matters of a relatively local nature (private bills), or the traditional core areas of government activity such as defence and foreign affairs, which can be related to an underlying national interest. This has fostered the emergence of alternative, and typically extra-

---

(8) See, for example, Robert L. Stanfield, "The Present State of the Legislative Process in Canada: Myths and Realities," and John P. Mackintosh, "The Future of Representative Democracy," in *The Legislative Process in Canada: The Need for Reform*, ed. William A. W. Neilson and James C. McPherson, Institute for Research on Public Policy, Butterworth and Co. (Canada) Ltd., Toronto, 1978, respectively p. 39ff and p. 303ff.

(9) For a detailed treatment of these developments, see John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1977, esp. p. 51ff.

(10) Michael S. Whittington and Richard J. Van Loon, *The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process*, 3rd ed., rev., McGraw-Hill Ryerson Ltd., Toronto, 1981, pp. 635-637. More recent renditions echo this verdict: see Michael S. Whittington and Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics: Institutions and Processes*, McGraw-Hill Ryerson Ltd., Toronto, 1996, p. 490ff.

parliamentary, forms of representation and the development of theories of democratic governance that emphasize their prominence.[11] According to these theories, governments are now significantly influenced by representational inputs coming directly from organized national and regional interest groups. This has occurred partly because the representatives of organized groups may possess greater representative credibility on technical matters relating to their groups than elected Members undertaking to broadly represent geographically defined ridings. A second factor is that nationally organized groups may possess significant economic influence and political leverage. Insofar as governments seek national "blocs" of support by responding to the expressed interests of nationally organized stakeholder groups, individual parliamentarians and the general representative inputs they convey may be marginalized in the competition for influence on government.

The combined effects of the trends outlined above have resulted in widespread concerns about the effectiveness of parliamentary institutions under modern conditions. They have also provoked a series of reform initiatives within the Canadian House of Commons, and the emergence of altered conceptions of the roles that parliamentarians need to play within the modern democratic process.

CONTEMPORARY ROLES

Contemporary descriptions of the roles of the Member of Parliament continue to emphasize two basic types of activity, reflecting long-standing traditional roles: **legislative activity** (affecting laws and the policies that they reflect), and **surveillance activity** (focussing on the scrutiny of the government's administrative performance, including the spending of money).[12] More recent roles include **constituency service activity** (assistance for individual constituents) and **party responsibilities** (including both activities within the political parties and partisan obligations that affect the performance of other roles).

---

(11) See, for example, Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, England, 1973.

(12) See, for example, Whittington and Van Loon (1996), p. 495ff; Thomas d'Aquino, G. Bruce Doern and Cassandra Blair, *Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change*, Intercounsel Limited, Ottawa, 1979, pp. 80-81; and Linda Geller, "The Role of the Member of Parliament," *Quarterly of Canadian Studies*, Winter 1972, p. 123ff.

These central roles of Members of Parliament each involve a range of activities, and to some extent compete with one another for an MP's time and attention. They therefore warrant separate discussion.

A. Law-Making Activity

While literal law-making by individual Members of Parliament is now generally seen as less central to their responsibilities, traditional processes in which this was once accomplished persist, and various kinds of legislative and policy influence may be exerted within these processes.[13]

The presentation of Private Members' bills, which was once a major item of House business and a prominent form of legislative activity on the part of Members, has been severely constrained as a result of the streamlining of House procedures. While procedural reforms of recent years have increased the likelihood that a limited number of Private Members' bills can receive the three readings required for passage, it remains true that limits on the amount of House time available for such bills preclude the survival of all but a few exceptional cases. Private Members' bills have thus come to be used, centrally, as a means of drawing attention to ideas in the hope that they may subsequently be incorporated within government bills.[14]

With the possible exception of free votes (which are rare), the rise of modern parties has long since made participation in debates ineffective as a method of influencing opinion in the House concerning a bill or an amendment. Until more recently, however, debates provided at least a means by which bills could be subjected to substantial delay if desired amendments were not made. This is no longer the case: time limits on the speeches of individual Members, and procedures permitting the limitation of time for debate on regular bills, have effectively curtailed even the purely negative capacities of the House to affect the substance of legislation.[15] However, determined opposition to a bill may indirectly influence its content by mobilizing public opinion and bringing indirect pressures to bear, which may induce its

---

(13) According to Michael Atkinson and Paul Thomas, recent academic work has placed more emphasis on "Parliament's non-decisional roles within the legislative process," moving away from a more negative earlier emphasis on the limits to Parliament's direct contribution to legislation. See Michael M. Atkinson and Paul G. Thomas, "Studying the Canadian Parliament," *Legislative Studies Quarterly*, XVIII, 3, August 1993, p. 425.

(14) Whittington and Van Loon (1996), pp. 537-538.

(15) See discussion in Stewart, esp. p. 108ff.

government sponsors to modify it. Similarly, behind-the-scenes lobbying for amendments can be effective, particularly if it is co-ordinated with the activity of interest groups and other stakeholders.

Since 1968, virtually all legislation is considered in detail by standing committees, giving committee activity prospective significance as a means of legislative influence. That influence is limited, however, by the fact that committees do not normally address legislation in principle, but are restricted to its detailed refinement. (Since 1994, procedures have existed that enable committees to receive mandates to develop bills, or to consider bills before second reading, but these have been used infrequently.) Even where committees are involved in legislation before second reading, party discipline applies within committees, and limits the independence with which Members can contribute once the Government has committed itself to legislation or a legislative objective. Dominance by the government majority, combined with tension between adversarial stances in the House and the more collaborative style of work required in committees, also constrain the potential legislative effectiveness of opposition members of committees.[16] For government backbenchers, on the other hand, the committees may provide an opportunity for constructive, if modest, influence on the substance of legislation.[17] Typically, this influence relies upon the willingness of the responsible minister to accept changes, and government members in conflict with the minister on significant matters may expect to be replaced by substitutes when the time comes for a committee to vote on proposed legislation.[18]

---

(16) Hockin emphasizes the use of committees by members of the Opposition for surveillance purposes, most prominently in their raising of questions during the examination of the estimates. With respect to the refining of legislation, concerns of some opposition Members about the lack of partisan advantage to be gained by "tidying up a Minister's bill" are noted. See Thomas A. Hockin in Schultz, Kruhlak and Terry, pp. 320-321.

(17) Allan Kornberg and William Mishler conclude, on the basis of comparisons of ratios of House participation to committee participation, that "...Liberal MPs (government backbenchers) appear to have been the principal beneficiaries of the revamped committee system" (*ibid.*, p. 154). The modesty of the role can create motivational problems, however, particularly during the examination of the estimates, when government backbenchers may be encouraged neither to critically scrutinize, nor to imply that a minister needs their assistance by defending, a department's estimates (see Hockin, *ibid.*, p. 321).

(18) See Franks, pp. 166-167; and comments by MPs in "A Larger Role for Committees?" *Occasional Papers on Parliamentary Government*, No. 11, March 2001, p. 5.

B. Surveillance Activity

As the foregoing discussion of legislative and policy-related activity in Parliament may suggest, the contribution of parliamentarians in these areas may now be seen primarily as a form of surveillance, involving opportunities for limited influence, rather than the independent law-making envisioned by nineteenth-century writers about Parliament. Parliamentarians are also involved in a series of additional activities directly focussed on scrutinizing the activity of governments, and publicizing issues and concerns.

One of the most widely known, and consequently most effective, means by which Members scrutinize government activity is the House of Commons Oral Question Period. The current Standing Orders provide, as an adjunct to Question Period, that Members unsatisfied by ministerial responses to their questions may raise the subject of a question for brief debate on the adjournment of the House.(19) While the spontaneous and frequently adversarial exchanges characteristic of Oral Question Period and debates on adjournment are effective in publicizing concerns, information of a more detailed and less urgent nature can be obtained by tabling written questions, to which replies are published in Hansard.

The entitlement of committee members to question ministers and public service officials in the course of committee deliberations is another important means of exercising surveillance and achieving government accountability. While this form of information gathering may occur during policy studies undertaken by committees, the detailed annual review of departmental spending estimates (conducted within the standing committees since 1968) provides a particular occasion for holding governments accountable for administrative practices. Reforms to the parliamentary reporting process dating from the mid-nineties have sought to enlarge this opportunity by creating a meaningful role for committees in the development of future year estimates, before they have been finalized and presented to Parliament as the Government's financial and administrative agenda. However, thus far, most Members of Parliament have been reluctant to engage in the technical and administrative complexities of financial management, and meetings on the estimates are largely devoted to general discussion of policy issues, government priorities and high-profile individual decisions.(20)

---

(19) Standing Order 37(3), in Canada, *Standing Orders of the House of Commons*, January 2001, Minister of Public Works and Government Services Canada.

(20) This reality has most recently been documented, and explored as a challenge for further reform, in Peter Dobell and Martin Ulrich, "Parliament's Performance in the Budget Process: A Case Study," *Policy Matters*, Vol. 3, No. 5, May 2002, Institute for Research on Public Policy, website: http://www.irpp.org/indexe.htm

While the surveillance function is served to a degree by all debates, the registering of concern with selected aspects of the Government's overall performance under conditions of heightened public visibility is a particular feature of special debates that occur periodically during each session of Parliament. Among these are the debate on the Speech from the Throne, which occurs at the commencement of each parliamentary session; and the debates on the Budget and supply, during which the Government must defend its overall priorities and administrative record.(21)

C. Constituency Service Activity

Members of Parliament have come to devote major portions of their time to providing assistance to individual constituents. This "social worker" or "ombudsman" function may require the direct involvement of the Member – for example, in contacting Ministers or public service officials, or using time in the House, to make known grievances of an individual constituent and seek remedies.(22) More typically, however, constituency service primarily involves the provision of information and advice concerning the vast array of government programs now available, and is carried out by staff in a Member's local office.

The constituency service role may be seen as the modern form of a more long-standing function of sitting government members as the local representatives of the party patronage network, playing a direct role in obtaining contracts and other benefits for residents in the riding. The contemporary constituency service role involves an expansion and depersonalization of earlier relationships, and is performed by both government and opposition Members. The establishment of publicly subsidized constituency offices in 1974, the hiring of secretaries to aid Members, and the more recent shift to block funding of Members' offices that allows individuals substantial flexibility in staffing, have considerably enhanced MPs' capacity to provide information and assistance. These measures have also increased MPs' potential effectiveness in acting on behalf of constituents who have grievances over policies or their application.(23)

---

(21) Whittington and Van Loon (1996), p. 498ff.

(22) *Ibid.*, p. 499.

(23) Alastair Fraser, "Legislators and their Staffs," in *Parliament, Policy and Representation*, ed. Harold D. Clarke *et al.*, Methuen, Toronto, 1980, p. 127ff.

Research on Members of Parliaments' perceptions of their roles suggests that MPs have come to see constituency service as a primary role.(24) Indeed, some two-thirds of MPs in the 34th and 35th Parliaments viewed local riding work as being of the utmost importance in getting re-elected. They assigned substantially lower importance to alternatives such as their work in Parliament or the work of the leader or party.(25) It is noteworthy, however, that constituents appear to have a different view of the significance of constituency service work. While it is valued by those who receive it, it has only limited influence in getting a Member re-elected. Polling of electors suggests that they place a higher priority on other activities, notably "keeping in touch," or communicating government policy ("helping individuals" was ranked fifth among five possible activities by participants in one poll).(26)

The emergence of constituency service activity as a major occupation of Members of Parliament presents a paradox. On the one hand, such activity, unlike the intra-parliamentary activities discussed elsewhere in this paper, is carried out by virtually all Members and reflects a set of expectations consistently applicable to all. In this sense it is a generic role, deriving from the status of having been elected to membership in the House. On the other hand, constituency service activity has no necessary and specific connection with Parliament, and could in principle be performed by public servants appointed to perform "ombudsman" or citizen-liaison functions. Members need not rely on assistance from Parliament in carrying out these services, although at times they may find it useful to do so. Equally, while ombudsman activity may at times furnish a Member with information better enabling him or her to engage in policy work, the refinement of legislation or the surveillance of the Government, it need not do so. While constituency service activity may make a coincidental contribution to the Member's ability to participate within Parliament, it more typically competes with parliamentary participation for a Member's time. Members' awareness of this situation was apparent to the authors of one study on Parliamentary reform, who stated: "The 'ombudsman' role tends to occupy a great part of the Members' time, often at the expense of other roles....The Members consulted still find it difficult to allocate their time among their roles in a manner they consider satisfactory."(27)

---

(24) See, for example, Docherty, p. 177ff.

(25) *Ibid.*, p. 187.

(26) *Ibid.*, p. 190.

(27) D'Aquino, Doern and Blair, pp. 80-81.

D. Party Responsibilities

Assessments of the impact of modern, disciplined political parties generally agree that they have transformed virtually all aspects of life in Parliament. Parliament, it is argued, must now be understood as a party House, in which individual parliamentarians respond primarily to party imperatives. Within the traditional processes of legislative and surveillance activity, Members of Parliament now represent party positions to the electorate rather than riding positions to the Government (although the latter forms of representation occur away from the public eye).[28]

In addition to its broad impact on traditional roles, the rise of political parties has introduced a further distinction between the roles of MPs in the Government and in the Opposition. The parliamentary role of opposition Members is now essentially oppositional; it consists centrally of legislative activities that are directed to publicizing the weaknesses of government bills, along with the critical surveillance of all government activities.[29] Conversely, the parliamentary role of government Members is essentially to support the Government; it consists centrally in the refining of legislation and its public defence in debate, with relatively less significant participation in surveillance activity.

Any discussion of the role of parliamentarians must now recognize that there are significant differences between the responsibilities of government and opposition Members. Nonetheless, parliamentarians still share certain basic roles. The contribution of opposition Members to the legislative and policy process is primarily critical, but it sometimes results in substantive improvements. Equally, the relatively muted participation of government Members in surveillance activities may highlight areas in which government performance genuinely is satisfactory. In these circumstances, it generates information that is needed by the public, along with that provided by opposition Members. Together, positive and critical assessments of government provide a basis for full accountability, which involves accountability for success as well as for failure.

---

(28) For a stark description of the impact of party discipline on traditional processes such as legislative debate, see the foreword to "Strengthening the Role of MPs," *Occasional Papers on Parliamentary Government*, No. 7. November 1998, Parliamentary Centre, p. 3.

(29) For a detailed discussion of the responsibilities of the Opposition, see Gerald F. Schmitz, *The Opposition in a Parliamentary System*, BP-47, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, December 1988.

In addition to affecting the performance of other roles, the rise of modern political parties has created a series of new responsibilities for Members of Parliament. As well as participating in electoral processes outside the riding (by-elections, provincial elections), leadership selection processes and national campaigns, many Members of Parliament are involved in the intra-parliamentary party, in shadow cabinets, *ad hoc* working groups or other functions. All party members also participate in the party caucus itself, and in the regional and issue-based caucuses (or caucus committees) that have become increasingly important since the early nineties. While party caucuses have received limited attention from academics, one study based on extensive interviews concluded that they have become steadily more important since the 1960s, both as vehicles of informal influence by MPs and as supports for party discipline once caucus positions have been adopted.(30)

ISSUES, CONTROVERSIES AND EMERGING DIRECTIONS

Assumptions about the key roles of parliamentarians have had two central functions in discussions about Parliament in recent years. They have guided reform efforts and, second, they have framed and helped to perpetuate a long-standing debate about whether parliamentarians should perform their roles primarily as delegates of their ridings, reflecting local opinion, or as "trustees," exercising independent judgment about issues.

This concluding Part comments on the discussions that have been fostered by assumptions about the roles of Members, and looks at possible future developments.

A. A Point of Departure for Reform

Since the 1960s, there has been virtually universal consensus among scholars, parliamentarians and members of the general public that reform of Parliament is urgently needed in order to remedy deficiencies of responsiveness. The main continuing disagreements have to do primarily with the nature and extent of reform that is needed.

According to one observer, proponents of reform can be grouped into two camps: the "cautious reformers," who seek to reinvigorate the role of ordinary Members of Parliament

---

(30) Paul Thomas, *Caucus and Representation in Canada*, keynote address to the Canadian Study of Parliament Group, Fall Conference on Party Caucuses: Behind Closed Doors, 21 November 1997 (http://www.studyparliament.ca/english/publications_1997_fall_conference_Paul_Thomas.htm).

within the context of responsible government; and the "radical reformers," who seek to liberate MPs from party discipline, and thus to replace responsible government with something else.(31)

It is important to recognize, however, that both groups of reform advocates share assumptions about the appropriate purposes of reform. In both cases, they assume that the traditional roles of independent legislative activity and scrutiny of the executive, as outlined in an earlier section of this paper, remain the central roles of parliamentarians. The focus of reform thus becomes the creation of the conditions required to enable Members of Parliament to perform these functions more effectively, either under conditions of responsible government or otherwise.

1. Cautious Reformers

The tradition of cautious reform is exemplified in a series of procedural changes since the late 1960s.(32) Major changes resulting from these efforts include:

- the general architecture of the committee system (1968);
- a strengthened policy role of the standing committees (1982);
- enhanced committee powers and resources, election of the Speaker by secret ballot, and increased importance of Private Members' Business (1985-1986);
- an option for committee involvement in drafting legislation, or reviewing its basic principles before second reading (1994); and
- restructuring of the financial reporting process, so that committee recommendations based on end-of-year Performance Reports can be considered by the Government in preparing the Main Estimates (in phases, beginning 1995).

The objective underlying all of these efforts was explicitly set out by the Special Committee on the Reform of the House of Commons (McGrath Committee), which in its Third Report declared:

> The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to

---

(31) Jennifer Smith, "Democracy and the Canadian House of Commons at the millennium," *Canadian Public Administration*, 42, Winter 1999, p. 399ff.

(32) For a detailed overview of these cycles of reform, see James R. Robertson, *House of Commons Procedure: Its Reform*, CIR 82-15, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, February 2002.

> restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process.(33)

This affirmation is noteworthy, both because it clearly uses the traditional roles of the Member of Parliament as the source of guidance for parliamentary reform, and because of its frankly nostalgic tone. The roles of both parliamentarians and of Parliament itself are seen as something lost, which must now be recovered or restored. Reform is conceived as an exercise in turning the clock back to the era that predated the existence of disciplined political parties, in which representatives carried out their legislative activities independently, and governments maintained the confidence of the House through the merit of their legislative and administrative performance rather than by means of the predictable support of disciplined parliamentary majorities.

2. Radical Reformers

Advocates of radical reform typically imply a degree of ambivalence about Parliament and the traditional roles of its Members, rather than directly focussing reform on the need for the restoration and enhancement of these roles. This reflects populists' suspicion of all institutions and processes that mediate between public opinion and government, and thus have the potential to insulate government from the public, and (in theory, at least) impede government responsiveness.(34)

The populist suspicion of parliamentary institutions is reflected in proposed measures, such as referenda on selected issues, that supplement the representative role of Members of Parliament with more direct forms of representation. The implication of these measures is that, on issues of special importance, even a reformed Parliament cannot be trusted to reflect public opinion faithfully.

However, even the most fervent populists do not argue that Parliament should be entirely replaced.(35) Proposals for recall mechanisms indicate that the objective is to make Parliament work differently, and supplement it with other mechanisms, rather than to dispense entirely with a legislative assembly. Recall mechanisms are envisioned as a means by which the

---

(33) Special Committee on the Reform of the House of Commons, *Third Report,* June 1985, p. 1.

(34) See, for example, Rainer Knopff, "Populism and the Politics of Rights: the Dual Attack on Representative Democracy," *Canadian Journal of Political Science,* XXXI, December 1998, p. 683ff.

(35) With exceptions. See *Direct Democracy: We Have the Technology*, Conference Proceedings, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1996.

public can replace representatives who do not accurately reflect public opinion on significant issues; such mechanisms are promoted on the grounds that they would help to ensure that individual Members of Parliament reflect public preferences rather than party positions, where the two differ. The implication of recall proposals, along with proposals for intra-parliamentary reforms such as the restriction of the confidence convention and more extensive free votes, is that under the right conditions Members of Parliament can contribute positively to representation and government responsiveness. Essentially, the desired conditions are those that would free members from party discipline and other pressures external to the riding while, at the same time, ensuring that public opinion in the riding would be accurately reflected.(36)

The populist reform agenda thus shares important assumptions about the role of the individual MP with agendas for more modest reform. Both approaches to reform accept the view that law-making and the scrutiny of government by individual Members of Parliament remain central roles by means of which the process of representative democracy can be realized. Although the two approaches differ on questions of degree, they both view independence from party discipline as a critical requirement for the effective performance of representational roles.

B. Delegate, Trustee or Neither?

The emergence of the two contrasting approaches to parliamentary reform has revived a long-standing debate about the appropriate relationship between Members of Parliament and electors, which remains to be resolved after several hundred years of discussion. On the one hand is the "trustee" view, expressed by Edmund Burke in his famous Address to the Electors of Bristol over two hundred years ago, that "...Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion...."(37) On the other is the populist argument, outlined above, that responsiveness is compromised if representatives permit their parliamentary behaviour to be influenced by factors other than the expressed wishes of voters.

---

(36) This approach is broadly reflected in Lisa Young, "Value Clash: Parliament and Citizens after 150 Years of Responsible Government," in *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*, ed. F. Leslie Seidle and Louis Massicotte, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1999. A useful discussion of issues raised by populist reforms is also provided.

(37) Cited in Franks, p. 57.

According to a number of observers, there has been a definite shift towards a populist view of representation among Canadian voters in recent years.(38) There is evidence, as well, that this shift has been reflected in the attitudes of incoming Members of Parliament. In 1993, substantial majorities of candidates of all the major political parties except the NDP (note: the Bloc Québécois was not included in this survey) declared that they would vote according to the wishes of their riding irrespective of personal or party positions, and similar intentions were reflected among both newly elected Liberals and elected Reform Members (who unanimously affirmed this position). The 1997 election saw a softening of these preferences, but levels of sympathy for the "delegate" conception of representation remained higher than they had been at the beginning of the decade.(39)

While the "trustee" and "delegate" approaches each have distinctive and generally recognized strengths, proponents of either view continue to face challenging criticisms. Advocates of the "trustee" approach continue to rely on the Burkean argument that the purpose of Parliament is not merely to reflect local opinion and interests, but to define the national interest, and that this process relies centrally upon deliberative discussion, compromise and independent judgment. The "trustee" approach to representation also possesses an inherent appeal to MPs, because it credits them with capacities for independent thought rather than demanding merely the transmission and re-expression of riding opinion. On the other hand, proponents of the "trustee" understanding of representation face the challenge of persuading people that a Parliament composed of MPs voting on the basis of personal convictions and judgments would be seen by voters as representative of their concerns and, in particular, would result in government that is demonstrably responsive to the public. This challenge is of heightened importance, given the apparent growth of populist sympathies noted above.

Advocates of the "delegate" approach directly address concerns about responsiveness, by limiting the function of representatives to the direct reflection of opinion in ridings. However, they face the challenge of providing a convincing account of how individual representatives can serve as credible proxies for highly pluralistic publics, in which there may be no clear consensus on individual issues, and they also need to explain how a system of riding

---

(38) On the growing salience of populism, see Young, in Seidle and Massicotte, eds.

(39) Docherty, pp. 146-148.

delegates can be responsive to the needs of groups that are not territorially based, including national religious, ethnic, linguistic and social minorities.

Recent academic writing provides support for both approaches to representation, but is more effective at defining the corresponding challenges than addressing them.[40] Also, there is no clear consensus among scholars concerning precisely how much (or what kind of) independence on the part of individual Members of Parliament is compatible with the practices of responsible government. This issue – independence versus party discipline – has attracted a good deal of attention, typically focussing on the potential threat posed by "delegate" conceptions of representation to responsible government. For some, responsible government decisively precludes such an approach, because in practice responsible government relies upon (and tends to foster the emergence of) disciplined political parties that ensure the majority support in the House required for the persistence of governments.[41] For others, the practice of responsible government is compatible with an increased degree of "delegate" behaviour, which could include reporting back to constituents on caucus compromises and their rationale as well as occasional cross-party voting.[42]

It remains noteworthy, however, that criticisms of delegate theory on the grounds that the required independence of individual Members of Parliament is incompatible with the demands of responsible government are equally applicable to the "trustee" conception of representation. Trusteeship also requires independence from party discipline. Both approaches would thus appear to be in some degree of tension with the existence of responsible government, or at least with central practices (including party discipline) which it has fostered.

C. Political Parties and the Roles of the Member

In recent years, work by a number of scholars has raised the possibility that the existence of political parties may require a rethinking of the roles of Members of Parliament, rather than (or possibly in addition to) continuing attempts to restore traditional roles. So far,

---

(40) For a defence of the populist approach, see Young, in Seidle and Massicotte, eds. For a defence of the "trustee" approach, on the grounds that it permits parliamentarians to focus on national rather than local interests within the context of disciplined parties, see Smith, esp. p. 403ff.

(41) See, for example, Smith, esp. p. 406.

(42) Bill Cross, *Members of Parliament, Voters and Democracy in the Canadian House of Commons*, Parliamentary Perspectives Series, No. 3, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, October 2000, esp. p. 16.

however, this has resulted not so much in convincing answers as in what might be described as insightful equivocation, in which arguments that focus on rehabilitating traditional functions of Members of Parliament are combined with arguments that appear to point in other directions. Thus, for example, one scholar argues simultaneously that modern pluralistic constituencies have become impossible to represent, that internal reforms including a relaxation of the confidence convention are needed in order to enable Members of Parliament to better represent their ridings, and that electoral reform is needed in order to enable voters to choose political parties rather than individual representatives, because parties are now the vehicles for meaningful representation. Beneath these seeming inconsistencies, however, is an attempt to come to terms with a provocative, and troubling, insight:

> ...much of the popular discontent with Parliament stems from a disjuncture that is built into the Canadian practice of responsible government. Parties are the crucial unit within the political system, yet the electoral system and the formal workings of Parliament are all predicated upon the fiction that individual Members of Parliament enjoy sufficient autonomy to represent the interests and opinions of their constituents in a meaningful way.(43)

A second non-traditional response to the existence of political parties is to argue that their existence needs to be embraced, and that reform efforts should be focussed on enabling Members of Parliament to perform representational functions within, and through, their roles as members of disciplined parties. This approach has led one author to explore options that appear to have implications for the roles of MPs, such as:

(a) the usefulness of rethinking party discipline, as "...members disciplin[ing] themselves in order to pursue common ideals and interests," rather than an externally imposed constraint;

(b) the need to foster "brokerage" parties, on the grounds that what they lose in ideological purity is gained in responsiveness, reflecting their capacity to accommodate diverse beliefs and interests; and

---

(43) Young, in Seidle and Massicotte, eds., p. 106.

(c) the need for political parties to develop greater internal policy capacity, in order to enhance their credibility among citizens inclined to disparage partisan activity.[44]

It remains far from clear whether credible alternatives to traditional conceptions of the roles of Members of Parliament will emerge from efforts to recognize the importance of parties. Thus far at least, discussions of the new importance of political parties have not generated new conceptions of the roles of the Member of Parliament. Rather, they have deflected attention from what MPs do in Parliament, implying that their central functions in a political process dominated by parties will be performed within the parties, rather than within Parliament. This raises the possibility that the roles of the Member of Parliament may eventually be seen as centring on activities outside Parliament, rather than the traditional legislative and surveillance activities within the Chamber.

D. Continuing the Tradition

The verdict of both scholars and practitioners on the results achieved thus far by cautious reforms is decidedly mixed. On the one hand, the cumulative impact of incremental reforms is seen to have been significant, and one author claims that "the Parliament of the 1990's bears little resemblance to that of the 1970's." The impact of this conclusion is somewhat diluted, however, by the caveat that Canadian scholars have paid relatively little attention to the most recent cycles of reform, perhaps because they have come to believe that parliamentary reforms are unlikely to accomplish much, and therefore have not produced the substantive research that could confirm or deny the importance of reform to date.[45]

A 1990 survey of a random sample of backbenchers revealed that only some 12% felt that the reforms in effect had given them "a lot more power," 54% felt that they had gained "some power," and 20% felt that nothing had changed.[46] More recently, the report of a 1997 committee that assessed the results of at least three decades of committee reform declared that their initial promise had not been realized (although it was noted that the most recent reforms, creating potentially expanded impacts on the development of legislation and future year

---

(44) Peter Aucoin, "Responsible Government and Citizen Engagement at the Millennium: Are Political Parties Irrelevant?" in *Taking Stock of 150 Years of Responsible Government in Canada*, ed. F. Leslie Seidle and Louis Massicotte, Canadian Study of Parliament Group, Ottawa, 1999, p. 79ff.

(45) Atkinson and Thomas, pp. 431 and 446.

(46) *Ibid*., p. 431.

estimates, were too new to be assessed).[47] Most recently, the 2001 *Report of the Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons* affirmed a continuing perception among Members of Parliament of the need to reassert the pre-eminence of the House, empower individual MPs, increase parliamentary influence within the legislative process and enhance the substance and relevance of debate.[48]

Perhaps most tellingly, public opinion polls suggest that upwards of twenty years of reform directed to "restoring the role of the private member, and thus the role of Parliament" have had little positive impact on public perceptions. Indeed, public perceptions of the effectiveness of Members of Parliament in their fundamental task of representation appear to have continued to grow more negative, even as the successive cycles of parliamentary reform since the late 1960s have taken effect.[49]

Despite the ambiguous results achieved thus far by "cautious reform" based on traditional conceptions of the role of the Member of Parliament, this remains the dominant strain of reform activity. Recent years have seen a continued affirmation, by reformers, of the traditional legislative and accountability roles of the Member of Parliament, and incremental changes designed to bolster them. There has, however, been a noteworthy shift in emphasis within this tradition, dating from the mid-nineties. While attention continues to be given to the legislative and policy role of MPs (reflected in attention to the enhancement of deliberative debate and committee work), there has been a marked increase in attention to the scrutiny/accountability function, grounded on Parliament's "power of the purse."

The new focus on spending, accountability and Parliament's handling of departmental spending estimates was anticipated by the parliamentary reform committees of the 1960s and later, and is reflected in the reforms to the parliamentary reporting process that date from the mid-nineties. Most recently, Parliament's effectiveness, and potential, within the budgetary process are addressed in an article co-authored by Peter Dobell, whose work through the Parliamentary Centre has been very influential over the years in helping parliamentarians to

---

(47) As reproduced in *Occasional Papers on Parliamentary Government*, No. 1, September 1997, Parliamentary Centre, esp. pp. 9 and 10.

(48) Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons, *Report*, June 2001, p. 2.

(49) Young cites a range of support for this picture, including data based on National Election Studies that show an increase in the percentage of Canadians believing that MPs soon lose touch with voters from some 60% in 1965 to over 80% by the mid-nineties. See Young, in Seidle and Massicotte, eds., pp. 119-120.

define a reform agenda.[50] The article argues that much remains to be done, and that the role of parliamentary committees in reviewing estimates is particularly weak. Key directions for reform, focussed on improving the effectiveness of Parliament, are: (a) making the financial control framework more comprehensible to Members; (b) enhancing committee performance through a more structured approach to managing all aspects of their work; and (c) improving citizen engagement in the budgetary work of committees.

The potential of reforms focussing on the traditional roles of Members of Parliament in the activities of scrutiny and financial control remains to be seen. If successful, they could complement continuing efforts to enhance the contribution of parliamentarians to the legislative and policy process, and reinforce the validity of traditional roles. Less positively, they may merely establish new processes that will ultimately be subject to the same constraints that continue to apply to policy and legislative roles, despite successive reforms directed at the enhancement of the contribution of MPs to policy and legislation.

E. Concluding Remarks

Traditional assumptions about the key roles of Members of Parliament continue to define the objectives of reform, and the expectations of both Members of Parliament and the public. If what has been described as the tradition of "cautious reform" can meet these expectations, it will have the effect of reinforcing the belief that the key roles of MPs continue to be the independent representation of their electors through legislative and surveillance activities in the House of Commons.

If expectations are not met, there are two alternative possibilities. One is that advocates of reform will progressively move away from the "cautious reform" approach reflected in reform initiatives to date, and embrace elements of the more radical approach explored in earlier sections of this paper. If critics of populism are correct, this could sustain traditional assumptions about what Members of Parliament should do, but create difficulties in retaining the practices of responsible government.

A second option would be to replace traditional expectations about what Members of Parliament should be doing with a new, or at least substantially modified, set of expectations. This could involve a shift of emphasis from what MPs do inside the House and its committees to activities they perform outside the House, in the political parties to which they belong and in

---

(50) See Dobell and Ulrich, "Parliament's Performance in the Budget Process: A Case Study."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

their ridings. The result might be a new conception of the roles of the Member of Parliament, centring on the provision of constituency services and/or serving as a link between the riding and the party, for example through participation in caucus discussions.

In the present parliamentary environment, all of the options – both traditional and more recent – are being tested. Thus, Members of Parliament have broadly supported the work of successive committees on parliamentary reform along with more recent changes to the estimates process while, at the same time, many of them devote an increasing proportion of their time to work within the riding, and to participation on caucus committees and other forms of representation within the political parties. In the absence of a theory that suggests the appropriate balance between traditional and other activities, Members of Parliament have little choice but to try and perform them all, prioritizing them on a case-by-case basis with careful attention to their prospective impact at election time.

PRB 02-04F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE DÉPUTÉ FÉDÉRAL AU CANADA : UN RÔLE EN MUTATION?

Jack Stilborn
Division des affaires politiques et sociales

Le 31 mai 2002

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE HISTORIQUE	2
A. Les fonctions classiques du député	2
B. Tendances et évolution	3
1. L'élargissement de l'électorat et l'arrivée des partis politiques modernes	3
2. Le pluralisme social et les nouveaux défis de la représentation	5
3. L'État interventionniste moderne : importance, champ d'action et complexité	5
RÔLE CONTEMPORAIN	7
A. Activité législative	7
B. Activité de surveillance	9
C. Service dans la circonscription	11
D. Responsabilités de parti	13
ENJEUX, CONTROVERSES ET NOUVELLES ORIENTATIONS	14
A. Un point de départ pour la réforme	15
1. Les réformateurs prudents	15
2. Les réformateurs radicaux	16
B. Délégué ou fiduciaire, ou un autre rôle?	18
C. Les partis politiques et les fonctions du député	20
D. Poursuivre la tradition	22
E. Conclusion	24

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE DÉPUTÉ FÉDÉRAL AU CANADA : UN RÔLE EN MUTATION?

Nombreux sont les Canadiens, y compris des députés, qui croient que le rôle fondamental du député a perdu de son importance au fil des ans et que la réforme parlementaire doit viser sa réhabilitation.

Le présent document examine les fonctions principales qu'exercent les députés à la Chambre des communes canadienne, les controverses de longue date entourant la façon dont ils doivent s'en acquitter et les tendances récentes de la façon dont les spécialistes des questions parlementaires et les intéressés eux-mêmes voient les principales fonctions du rôle de député.

La première partie trace l'historique du rôle joué par le député moderne. Elle comprend un examen des principaux facteurs à l'origine de l'évolution des fonctions traditionnelles, qui continuent pourtant de façonner les attentes concernant ce que les députés doivent faire et la façon dont ils doivent s'y prendre.

La deuxième partie porte sur les principales fonctions dont s'acquittent les députés à l'heure actuelle, telles qu'elles sont décrites dans les récents travaux de recherche sur le Parlement. Elle traite aussi – à la lumière des différences qui sont apparues entre les députés du parti ministériel et ceux de l'opposition – de l'hypothèse voulant que tous les députés exercent essentiellement les mêmes grandes fonctions.

La dernière partie aborde les questions et les controverses – certaines récentes, d'autres de longue date – sur ce que devrait être le rôle du député. Elle examine aussi l'influence qu'ont eue les présupposés concernant les principales fonctions des députés sur les projets de réforme parlementaire et aborde des orientations possibles pour l'avenir.

CONTEXTE HISTORIQUE

A. Les fonctions classiques du député

Les principes fondamentaux du gouvernement parlementaire, que reprennent tous les régimes d'inspiration britannique, sont présents dans les définitions du rôle du Parlement et des parlementaires formulées au XIX[e] siècle par John Stuart Mill et Walter Bagehot(1). Ces derniers ont tracé le portrait d'une assemblée représentative souveraine qui exécute trois fonctions principales :

1) étudier, peaufiner et adopter des mesures législatives;

2) obliger le gouvernement à rendre compte de l'application des lois et autoriser les dépenses de fonds nécessaires;

3) déterminer la durée du gouvernement en exerçant son droit de donner ou de refuser un appui.

Le rôle de représentant du député s'appuyait sur le droit qu'avait ce dernier de présenter à la Chambre, dans le cadre du processus législatif, des projets de loi servant les intérêts collectifs ou individuels des électeurs. Il pouvait aussi se prononcer de façon indépendante sur les projets de loi émanant d'autres parlementaires ou du gouvernement (dont les projets de loi n'avaient pas de statut spécial). La fréquence à laquelle le Parlement rejetait les projets de loi du gouvernement au milieu du XIX[e] siècle témoigne de l'absence d'allégeance stricte à un parti(2).

De plus, le Parlement pouvait très bien, en raison de l'autonomie des députés, refuser une autorisation de dépenser. Il avait donc à sa disposition des moyens pour obliger le gouvernement à lui rendre des comptes ou pour mettre fin à un gouvernement qui ne lui donnait pas satisfaction.

---

(1) À ce sujet, voir Dennis Smith, « President and Parliament: The Transformation of Parliamentary Government in Canada », dans *The Canadian Political Process*, sous la direction de Richard Schultz, Orest M. Kruhlak et John C. Terry, 3[e] éd., Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Ltd., 1979, p. 304 et suivantes.

(2) Voir Eugene Forsey, *Freedom and Order*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1974, p. 127.

Lorsqu'il s'acquittait de toutes ses fonctions, le Parlement – ainsi que les députés – tirait sa légitimité de l'affirmation fondamentale qu'il était la forme institutionnalisée de représentation politique dans la société. Une telle affirmation était vraisemblable au milieu du XIX^{e} siècle, parce que le Parlement et le milieu dans lequel il évoluait présentaient un certain nombre de caractéristiques importantes. L'électorat limité et la faible population de chaque circonscription produisaient des groupes d'électeurs relativement homogènes ayant les mêmes intérêts que les propriétaires fonciers; les députés devaient donc représenter une communauté d'intérêts relativement faciles à comprendre. Les élus pouvaient donc prétendre en toute vraisemblance qu'ils étaient bien les représentants de leurs électeurs (particulièrement à une époque où l'on ne connaissait pas encore vraiment les sondages d'opinions, les organisations non gouvernementales et les groupes d'intérêt spécialisés, qui auraient pu contester une telle affirmation). De plus, les liens immédiats qui unissaient députés et électeurs dans les circonscriptions du XIX^{e} siècle et l'appui qui en résultait mettaient les représentants élus à l'abri des influences provenant de l'extérieur des circonscriptions, de sorte qu'ils pouvaient agir avec un certain degré d'autonomie au sein de la législature nationale.

B. Tendances et évolution

Les attentes à l'égard du Parlement et des députés que suppose le modèle libéral classique ont peu changé, mais les événements ont commencé à miner les prémisses sur lesquelles reposait le modèle, alors même que se précisait sa forme définitive au milieu des années 1800.

1. L'élargissement de l'électorat et l'arrivée des partis politiques modernes

À partir du milieu du XIX^{e} siècle, l'effet conjugué de la croissance démographique et de l'élargissement de l'électorat a entraîné une augmentation constante de la taille des circonscriptions électorales. Ainsi, le député moyen qui, en 1867, représentait quelques milliers d'électeurs en représentait plus de 50 000 cent ans plus tard[3]. Ce changement a, à son tour, accéléré l'avènement du parti politique de masse, sous sa forme moderne, et de la discipline de parti. Les votes étaient devenus trop nombreux pour qu'on les achète, et les électeurs trop

---

(3) Voir Norman Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 212; et Robert J. Jackson et Michael M. Atkinson, *The Canadian Legislative System: Politicians and Policymaking*, 2^{e} éd., rév., Toronto, Macmillan of Canada, 1980, p. 155.

nombreux pour être recrutés par le truchement de liens personnels, de réseaux de favoritisme ou de la simple appartenance à des petits groupes de notables locaux[4]. En fait, ces conditions nouvelles ont conduit à la campagne électorale moderne, qui exige un financement et une organisation professionnelle qui dépassent les moyens de la majorité des gens; ainsi les candidats ont commencé à dépendre de partis politiques organisés.

L'avènement de l'organisation politique moderne et l'arrivée du parti discipliné au Parlement ont eu des conséquences abondamment recensées dans la littérature. En plus d'entraîner la quasi-disparition du député non affilié à un parti ou à un autre, la montée du parti politique moderne a considérablement réduit l'autonomie – qui caractérisait le modèle classique – du député dans la prise de décisions et l'expression de suffrages à la législature. Elle a aussi réduit la portée de ce qui avait été jusque-là le but du débat parlementaire[5]. Aujourd'hui, les débats servent principalement à exprimer la position du parti et ils sont suivis de mises aux voix qui généralement appuient le gouvernement, du moins lorsqu'il est majoritaire. Les personnes qui sont actives à l'extérieur de la Chambre (p. ex. dans le caucus d'un parti) peuvent toujours assurer une représentation indépendante; toutefois, à quelques exceptions près, cette représentation ne transparaît dans les débats que dans la mesure où la position du député coïncide avec celle de son parti.

La nouvelle nature du débat a des conséquences non seulement pour le rôle du parlementaire en tant que législateur, mais aussi pour ce qui est de faire et de défaire des gouvernements. Un gouvernement majoritaire est pratiquement assuré de survivre pour la durée de la législature. S'il est vrai qu'il doit rendre compte au Parlement au jour le jour, le gouvernement n'est cependant plus obligé, pour continuer d'exister, de s'assurer l'appui des députés pour chaque question[6].

---

(4) R.H.S. Crossman, introduction de *The English Constitution*, par Walter Bagehot, Ithaca (New York), Cornell University Press, 1966, p. 30.

(5) Voir, par exemple, C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 143 et suivantes.

(6) Voir, par exemple, Thomas A. Hockin, « Adversary Politics and Some Functions of the Canadian House of Commons », dans Schultz, Kruhlak et Terry, p. 315 et suivantes.

2. Le pluralisme social et les nouveaux défis de la représentation

L'élargissement de l'électorat, la croissance démographique dans les circonscriptions et l'apparition de sociétés modernes très pluralistes ont compliqué la tâche de représentant du député, en plus de favoriser le développement des partis politiques modernes. Si la tâche de représenter les intérêts de groupes relativement homogènes de propriétaires fonciers est relativement intelligible, celle de voir aux intérêts d'un électorat moderne hétérogène, sans être inintelligible, est certainement beaucoup plus complexe. Il peut exister une opinion qui l'emporte ou des intérêts locaux tranchés qui peuvent être représentés au cours du débat sur certaines questions, mais de façon générale, la plupart des électeurs qu'un député représente n'ont pas voté pour lui à la dernière élection et ils se préoccuperont peu des questions débattues à la Chambre ou présenteront des avis et des intérêts fort divergents[7].

3. L'État interventionniste moderne : importance, champ d'action et complexité

On donne souvent le volume et la complexité de la charge de travail engendrée par les projets de loi et les politiques de l'État interventionniste contemporain comme un autre exemple des changements que connaît le fonctionnement des assemblées législatives et qui empêche les députés de s'acquitter de certaines de leurs fonctions traditionnelles[8]. Le nombre de mesures législatives proposées par le gouvernement oblige l'assemblée à leur donner la priorité parmi les affaires législatives et à accroître l'efficacité des procédures régissant l'examen de toutes les affaires. La réduction draconienne du temps que la Chambre accorde à l'examen des projets de loi émanant des députés, l'imposition d'une limite à la longueur des discours, l'attribution d'une période de temps déterminée aux projets de loi à la Chambre et l'imposition de limites de temps pour la période de questions sont autant d'exemples de la tendance en

---

(7) Une étude sur les attitudes des candidats, des nouveaux députés et des députés de longue date menée au milieu des années 1990 a permis de constater que les parlementaires d'expérience sont pour la plupart conscients de ce problème. Voir David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver, UBC Press, 1997, p. 149-151.

(8) Voir, par exemple Robert L. Stanfield, « The Present State of the Legislative Process in Canada: Myths and Realities » et John P. Mackintosh, « The Future of Representative Democracy », dans *The Legislative Process in Canada: The Need for Reform*, sous la direction de William A.W. Neilson et James C. McPherson, Institut de recherche en politiques publiques, Toronto, Butterworth and Co (Canada) Ltd., Toronto, 1978, respectivement p. 39 et suivantes et p. 303 et suivantes.

matière de procédure qui limite la capacité du député d'effectuer un travail de représentant autonome, même quand la discipline de parti ne l'interdit pas d'emblée[9].

En outre, la nature très technique d'une grande partie des politiques et des mesures législatives d'aujourd'hui est un obstacle de taille que le Parlement doit surmonter pour exercer une influence importante; elle contribue également au problème du surcroît de travail législatif. Selon un expert, même si le temps accordé et l'assouplissement de la discipline de parti devaient permettre une intervention sérieuse de la part des parlementaires, ceux-ci seraient inaptes, du fait que leurs connaissances sur le plan des politiques sont générales, à influer véritablement sur les décisions stratégiques du gouvernement[10].

Non seulement les décisions que doit prendre le gouvernement moderne en matière de politiques et de lois sont plus nombreuses et complexes, mais encore elles visent les intérêts de clientèles nationales plutôt que des questions de nature plutôt locale (projets de loi d'intérêt privé) ou les domaines de compétence traditionnels du gouvernement, comme la défense et les affaires étrangères, qui peuvent être reliés à l'intérêt national. Cette situation a favorisé la naissance de nouvelles formes de représentation, généralement extraparlementaires, et l'élaboration de théories de gestion démocratique qui accentuent leur importance[11]. D'après ces théories, le gouvernement subit maintenant une influence considérable exercée directement par des groupes d'intérêts nationaux et régionaux organisés. En effet, les représentants de tels groupes jouissent parfois d'une plus grande crédibilité sur des questions techniques concernant leurs groupes que des députés élus cherchant à représenter de façon générale des circonscriptions définies géographiquement. En deuxième lieu, des groupes organisés à l'échelle nationale sont susceptibles d'avoir une influence économique importante et une capacité appréciable d'exercer des pressions politiques. Dans la mesure où le gouvernement réagit aux intérêts exprimés par des parties prenantes organisées à l'échelle nationale afin d'obtenir l'appui de « blocs »

---

(9) Pour un examen plus détaillé de ces changements, voir John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, surtout p. 51 et suivantes.

(10) Michael S. Whittington et Richard J. Van Loon, *The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process*, 3e éd. rév., Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1981, p. 635-637. Des documents plus récents font écho à cette constatation : voir Michael S. Whittington et Richard J. Van Loon, *Canadian Government and Politics: Institutions and Processes*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1996, p. 490 et suivantes.

(11) Voir, par exemple, Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 1973.

nationaux, le parlementaire, et la représentation générale qu'il offre, risquent de se voir marginaliser dans la course pour influencer le gouvernement.

L'effet conjugué de ces tendances suscite une inquiétude répandue au sujet de l'efficacité des institutions parlementaires dans le monde d'aujourd'hui. Il a aussi provoqué une série de projets de réforme à la Chambre des communes et forcé l'examen de la conception des rôles que les parlementaires doivent jouer dans le processus démocratique moderne.

RÔLE CONTEMPORAIN

Les descriptions contemporaines des fonctions du député continuent d'insister sur deux principaux types d'activités qui découlent du rôle traditionnel établi de longue date : l'**activité législative** (qui concerne les lois et les politiques dont elles découlent) et l'**activité de surveillance** (qui concerne l'examen du rendement administratif du gouvernement, y compris les dépenses)[12]. D'autres fonctions se sont ajoutées plus récemment, comme le **service dans la circonscription** (l'aide aux électeurs à titre particulier) et les **responsabilités de parti** (qui comprennent aussi bien les activités au sein des partis politiques que les obligations liées aux partis, qui influent toutes deux sur la façon de remplir les autres fonctions).

Ces fonctions essentielles des députés comprennent chacune toute une gamme d'activités qui, dans une certaine mesure, se disputent le temps et l'attention du député. Il convient donc de les examiner séparément.

A. Activité législative

Si la préparation de lois comme telle n'occupe plus une place centrale parmi les responsabilités du député, les processus traditionnels connexes de cette démarche persistent, et il lui est possible d'exercer diverses formes d'influence législative et stratégique dans le cadre de ces processus[13].

---

(12) Voir, par exemple, Wittington et Van Loon (1996), p. 495 et suivantes; Thomas d'Aquino, G. Bruce Doern et Cassandra Blair, *Le gouvernement parlementaire au Canada : Évaluation critique et proposition de changement*, Ottawa, Intercounsel Limited, 1979, p. 86-87; et Linda Geller, « The Role of the Member of Parliament », *Quarterly of Canadian Studies*, hiver 1972, p. 123 et suivantes.

(13) D'après Michael Atkinson et Paul Thomas, les dernières études ont porté davantage sur les fonctions non décisionnelles du Parlement dans le processus législatif, et non sur l'examen plutôt défavorable des limites de la contribution directe du Parlement à ce processus. Voir Michael M. Atkinson et Paul G. Thomas, « Studying the Canadian Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, XVIII, 3 août 1993, p. 425.

Les projets de loi émanant des députés, qui constituaient auparavant une importante partie des travaux de la Chambre et une forme très visible de l'activité législative du député, ont été fortement limités en raison de la rationalisation des procédures à la Chambre. Il est vrai que les réformes procédurales des dernières années ont fait qu'il est maintenant plus probable qu'un nombre limité de projets de loi émanant des députés (ou « d'initiative parlementaire ») réussiront à passer les trois lectures nécessaires à leur adoption, mais ces cas sont extrêmement rares en raison du peu de temps que leur accorde la Chambre. Les projets de loi d'initiative parlementaire servent donc maintenant principalement à attirer l'attention sur des idées, dans l'espoir que ces dernières soient ensuite intégrées à des projets de loi du gouvernement[14].

Exception faite des votes libres (qui sont rares), l'avènement des partis a depuis longtemps privé de toute efficacité la participation des députés aux débats pour ce qui est d'influer sur l'opinion de la Chambre concernant un projet de loi ou un amendement. Jusqu'à tout récemment cependant, les débats offraient au moins la possibilité de retarder considérablement un projet de loi si les amendements souhaités n'étaient pas apportés. Or il n'en est plus ainsi : les limites de temps imposées au discours de chaque député et les procédures permettant de limiter le temps de débat sur les projets de loi ordinaires ont de fait réduit la capacité de la Chambre d'influencer, même par une résistance passive, le fond des mesures législatives[15]. Cependant, une opposition énergique à un projet de loi peut influer indirectement sur son contenu en mobilisant l'opinion publique et en suscitant ainsi des pressions indirectes, ce qui peut convaincre le gouvernement de le modifier. De la même façon, le lobbying dans les coulisses pour obtenir des amendements peut être efficace, particulièrement s'il est coordonné avec les actions de groupes d'intérêts et d'autres parties prenantes.

Depuis 1968, pratiquement tous les projets de loi sont examinés en détail par des comités permanents, d'où une influence législative accrue de ces derniers. Cette influence est limitée toutefois du fait que les comités ne peuvent habituellement pas aborder le principe d'un projet de loi, mais doivent se contenter plutôt d'en peaufiner les détails. (Depuis 1994, des procédures permettent de charger le comité d'élaborer un projet de loi ou d'examiner un projet de loi avant la deuxième lecture, mais elles sont rarement appliquées.) Même quand les comités

---

(14) Whittington et Van Loon (1996), p. 537-538.

(15) Voir Stewart, surtout p. 108 et suivantes.

interviennent avant la deuxième lecture, la discipline de parti continue de s'appliquer et limite la marge de manœuvre de leurs membres lorsque le gouvernement s'est engagé à l'égard d'un projet de loi ou d'un objectif législatif. La domination exercée par la majorité gouvernementale – à laquelle s'ajoute la tension entre, d'une part, l'opposition des partis à la Chambre et, de l'autre, la collaboration nécessaire au travail en comité – limite aussi l'efficacité législative potentielle des membres de l'opposition au sein des comités(16). Par contre, pour les simples députés ministériels, les comités peuvent fournir l'occasion d'exercer une influence constructive, bien que modeste, sur le fond d'un projet de loi(17). Généralement, cette influence dépend de la mesure dans laquelle le ministre responsable est disposé à accepter des changements, et si les membres ministériels d'un comité ne voient pas des questions d'importance du même œil que le ministre, ils peuvent s'attendre à se faire remplacer lorsque le comité devra voter sur les mesures législatives proposées(18).

B. Activité de surveillance

Comme le laisse entendre la discussion qui précède sur les activités législatives et stratégiques du Parlement, le rôle joué par les parlementaires dans ces secteurs peut être considéré principalement comme une forme de surveillance, assortie de quelques rares occasions d'exercer une influence limitée, plutôt que la préparation autonome de lois qu'envisageaient les auteurs d'études sur le Parlement au XIX^{e} siècle. Les parlementaires participent aussi à toute une série d'activités additionnelles qui consistent à examiner les activités du gouvernement et à faire connaître les enjeux et les préoccupations qui y sont associés.

---

(16) Hockin souligne que les membres de l'opposition dans les comités profitent de ces derniers pour exercer une surveillance, notamment en soulevant des questions lors de l'examen des budgets des dépenses. Pour ce qui est de l'amélioration des projets de loi, certains députés de l'opposition soulignent le peu de capital politique que l'on peut se faire en aidant un ministre à améliorer son texte législatif. Voir Thomas A. Hockin dans Schultz, Kruhlak et Terry, p. 320-321.

(17) Allan Kornberg et William Mishler, ayant comparé les ratios de la participation aux activités de la Chambre à la participation aux activités des comités, concluent que les députés libéraux (les simples députés du parti ministériel) semblent avoir été les principaux bénéficiaires du système renouvelé des comités (*ibid.*, p. 154). Toutefois, leur rôle modeste peut créer des problèmes de motivation, particulièrement au cours de l'examen des budgets des dépenses, puisque les députés seront peut-être invités à ne pas examiner ces budgets de façon trop critique ou à ne pas défendre le budget d'un ministère, par crainte de laisser entendre que le ministre a besoin de leur aide (voir Hockin, *ibid.*, p. 321).

(18) Voir Franks, p. 166-167, et les commentaires des députés dans « Le rôle futur des comités », *Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire*, n° 11:4, mars 2001, p. 5.

Un des moyens les plus connus et, par conséquent, les plus efficaces à la disposition des députés pour examiner les activités du gouvernement est la période réservée aux questions orales à la Chambre des communes. À cette période s'ajoute une disposition du Règlement actuel qui prévoit qu'un député qui n'est pas satisfait de la réponse donnée par un ministre à une question peut soulever le sujet de sa question lors de l'ajournement de la Chambre en vue d'un bref débat[19]. Si les échanges spontanés et souvent conflictuels qui caractérisent la période réservée aux questions et les débats sur l'ajournement sont efficaces pour faire connaître les enjeux, il est aussi possible d'obtenir des renseignements moins urgents et plus détaillés en déposant des questions écrites, dont les réponses sont publiées dans le Hansard.

Le droit qu'ont les membres de comités de poser des questions aux ministres et aux hauts fonctionnaires au cours des travaux des comités est un autre important moyen d'exercer une surveillance et d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Ce genre de collecte d'information peut se produire au cours des études de politiques effectuées par les comités, mais l'examen annuel détaillé des budgets des dépenses ministériels – réalisé par les comités permanents depuis 1968 – fournit une bonne occasion d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs pratiques administratives. Au milieu des années 1990, on a proposé des réformes au processus de reddition de comptes au Parlement pour tirer profit de cette occasion et donner aux comités un rôle plus tangible dans l'élaboration des futurs budgets des dépenses, c'est-à-dire avant que ces derniers ne soient adoptés et présentés au Parlement en tant que programme administratif et financier du gouvernement. Cependant, jusqu'à maintenant, la plupart des députés se sont montrés réticents à s'engager dans les complexités techniques et administratives de la gestion financière, et les séances portant sur les budgets sont principalement consacrées à des discussions d'ordre général sur les questions de principe, les priorités du gouvernement et les décisions dont la visibilité est très grande[20].

Si tous les débats contribuent dans une certaine mesure à la surveillance, certains débats spéciaux qui reviennent régulièrement à chaque session parlementaire fournissent l'occasion de faire ressortir avec beaucoup de visibilité les préoccupations que suscitent certains aspects du rendement global du gouvernement. Parmi ces débats figurent le discours du Trône,

---

(19) Article 37(3) du *Règlement de la Chambre des communes*, janvier 2001, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada.

(20) Le document de Peter Dobell et Martin Ulrich, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas », *Enjeux publics*, vol. 3, n° 5, mai 2002, Institut de recherche en politiques publiques (http://www.irpp.org/fr/pm/index.htm), fait état de cette réalité et y voit un défi à relever dans le cadre d'une future réforme.

prononcé au début de chaque session parlementaire, et les débats sur le budget et les crédits, au cours desquels le gouvernement doit défendre ses priorités générales et son rendement administratif[21].

C. Service dans la circonscription

De nos jours, le député consacre une très grande partie de son temps à aider les gens de sa circonscription. Cette fonction de « travailleur social » ou d'« ombudsman » peut nécessiter sa participation directe – par exemple pour communiquer avec un ministre ou des fonctionnaires ou en intervenant à la Chambre afin de faire connaître les doléances d'un électeur et obtenir des recours[22]. Habituellement, toutefois, le service dans la circonscription consiste principalement à fournir des renseignements et des conseils sur le large éventail de programmes gouvernementaux disponibles, ce qui est généralement fait par le personnel du bureau local du député.

Le service dans la circonscription peut être considéré comme la forme moderne d'une ancienne fonction que les députés du parti ministériel remplissaient en tant que représentants locaux du réseau de favoritisme du parti, jouant un rôle direct afin d'obtenir des contrats et d'autres avantages pour les résidents du comté. La fonction contemporaine de service aux électeurs remplace les rapports antérieurs par une formule élargie et dépersonnalisée et elle est exercée par les députés tant du parti ministériel que de celui de l'opposition. La création, en 1974, de bureaux de circonscriptions financés sur les fonds publics, l'embauche de secrétaires pour aider les députés et la récente adoption du financement global pour les bureaux de députés, donnant à ces derniers beaucoup plus de souplesse dans les décisions de dotation, ont considérablement accru la capacité des députés de fournir aide et renseignements. Ces mesures ont aussi amélioré la capacité des députés d'agir au nom des électeurs qui ont des doléances au sujet des politiques ou de leur mise en œuvre[23].

---

(21) Whittington et Van Loon (1996), p. 498 et suivantes.

(22) *Ibid.*, p. 499.

(23) Alastair Fraser, « Legislators and their Staffs », dans *Parliament, Policy and Representation*, sous la direction de Harold D. Clarke *et al.*, Toronto, Methuen, 1980, p. 127 et suivantes.

Les études sur la façon dont les députés voient leur rôle montrent qu'ils considèrent maintenant le service dans la circonscription comme leur fonction principale[24]. En fait, environ deux tiers des députés des 34e et 35e législatures considéraient que le travail effectué dans la circonscription était de la plus grande importance s'ils voulaient être réélus. Ils attribuaient beaucoup moins d'importance à d'autres activités, telles que les travaux au Parlement ou pour le chef ou le parti[25]. Il est utile toutefois de souligner que les électeurs semblent voir d'un autre œil le service dans la circonscription. S'il est vrai que ceux qui en bénéficient l'apprécient, ce genre de service contribue peu à la réélection du député. D'après les sondages d'opinions auprès des électeurs, ces derniers accordent une plus grande importance à d'autres activités, notamment « tenir ses électeurs informés » ou communiquer la politique gouvernementale (les participants à un sondage ont classé le fait d'« aider les gens » au cinquième rang parmi cinq activités possibles[26]).

La place prépondérante qu'occupe le service dans la circonscription dans le rôle du député constitue un paradoxe. D'une part, cette fonction, contrairement aux activités intraparlementaires dont il est question ailleurs dans le présent document, est exécutée par presque tous les députés et fait partie des attentes que l'on a à l'endroit de tous les députés. En ce sens, il s'agit d'un rôle général associé au fait d'avoir été élu à la Chambre. Par ailleurs, le service dans la circonscription n'est pas nécessairement ou particulièrement lié au Parlement et pourrait, en principe, être offert par des fonctionnaires nommés pour agir comme « ombudsman » ou pour remplir des fonctions de liaison avec les citoyens. Les députés n'ont pas besoin de l'aide du Parlement pour offrir ces services, bien qu'à l'occasion une telle aide puisse être utile. De plus, si le travail d'ombudsman peut parfois donner au député de l'information lui permettant de mieux exécuter son travail relatif aux politiques, à l'amélioration des mesures législatives ou à la surveillance du gouvernement, il n'en est pas nécessairement ainsi. Il peut arriver, par hasard, que les activités reliées aux services dans la circonscription rendent le député plus apte à participer aux activités du Parlement, mais, en règle générale, ce genre d'activité réduit le temps que le député peut consacrer à ses activités parlementaires. Les députés sont conscients de cette situation, comme le soulignent les auteurs d'une étude sur la

(24) Voir, par exemple, Docherty, p. 177 et suivantes.

(25) *Ibid.*, p. 187.

(26) *Ibid.*, p. 190.

réforme parlementaire : « Le rôle "d'ombudsman" tend à occuper une grande partie du temps des députés, souvent aux dépens des autres rôles. [...] Les députés consultés trouvent encore plus difficile de partager leur temps d'une manière satisfaisante entre leurs différentes fonctions. »[27]

D. Responsabilités de parti

Les évaluations de l'incidence du régime moderne des partis politiques disciplinés s'accordent généralement pour souligner que ce régime a transformé pratiquement tous les aspects de la vie parlementaire. Le Parlement, dit-on, doit maintenant être considéré comme une Chambre de partis, où chaque parlementaire réagit principalement aux impératifs du parti. Dans le cadre des activités législatives et de surveillance traditionnelles, les députés présentent maintenant les positions du parti à l'électorat, plutôt que celles de la circonscription au gouvernement (bien que cette dernière forme de représentation existe toujours, mais loin du regard public)[28].

En plus d'avoir une profonde incidence sur les fonctions traditionnelles, l'avènement des partis politiques a ajouté une nouvelle distinction entre le rôle du député du parti ministériel et celui du député de l'opposition. Le rôle parlementaire du député de l'opposition est maintenant essentiellement antagoniste; il comprend principalement des activités législatives qui consistent à souligner les faiblesses des projets de loi gouvernementaux, en plus de la surveillance critique de toutes les activités gouvernementales[29]. Inversement, le rôle parlementaire du député ministériel est essentiellement d'appuyer le gouvernement; il s'agit principalement de peaufiner les mesures législatives et de les défendre publiquement au cours des débats et suppose une participation beaucoup moins grande à l'activité de surveillance.

Toute discussion du rôle des parlementaires doit dorénavant tenir compte des différences importantes entre les responsabilités des députés de part et d'autre de la Chambre. Néanmoins, les parlementaires ont toujours en commun certaines fonctions fondamentales. Les

---

(27) D'Aquino, Doern et Blair, p. 86-87.

(28) Pour une description sévère de l'incidence de la discipline de parti sur les processus traditionnels comme le débat législatif, voir l'avant-propos de « Rehausser le rôle des députés », *Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire*, n° 7, novembre 1998, Centre parlementaire, p. 3.

(29) Voir l'examen détaillé des responsabilités de l'opposition dans Gerald F. Schmitz, *L'opposition dans un régime parlementaire*, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, BP-47, décembre 1988.

députés de l'opposition se font généralement les critiques des processus législatif ou d'élaboration des politiques, mais cette activité entraîne parfois des améliorations notables. Parallèlement, la participation discrète des députés ministériels aux activités de surveillance peut mettre en lumière des secteurs où le rendement du gouvernement est réellement satisfaisant – et le public a besoin de cette information, en plus de celle fournie par les députés de l'opposition. Prises ensemble, les évaluations favorables et critiques à l'endroit du gouvernement permettent une reddition de comptes complète, qui porte autant sur les réussites que sur les échecs.

La montée du système moderne des partis politiques non seulement a influé sur les autres fonctions du député, mais a également chargé ce dernier de nouvelles responsabilités. En plus de participer aux processus électoraux à l'extérieur de la circonscription (élections partielles et provinciales), au processus de sélection d'un dirigeant et aux campagnes nationales, de nombreux députés prennent part aux activités intraparlementaires du parti : cabinets fantômes, groupes de travail spéciaux et autres fonctions. Tous les membres du parti participent aussi aux activités du caucus lui-même et des groupes parlementaires régionaux ou axés sur une question (les comités du caucus), qui ont pris une importance croissante depuis le début des années 1990. Les caucus de partis ont été peu étudiés par les chercheurs, mais d'après une étude basée sur des entrevues approfondies, leur importance ne cesse de croître depuis les années 1960, aussi bien comme véhicules permettant aux députés d'exercer une influence non officielle que comme appui à la discipline de parti, une fois les positions du caucus adoptées[30].

ENJEUX, CONTROVERSES ET NOUVELLES ORIENTATIONS

Les hypothèses sur les fonctions clés des parlementaires ont exercé une influence importante et double sur les débats sur le Parlement au cours des dernières années. En premier lieu, elles ont orienté les efforts de réforme et, en deuxième lieu, elles ont encadré et aidé à prolonger un débat qui perdure sur la question de savoir si le député doit agir principalement comme « délégué » de sa circonscription et refléter l'opinion locale, ou en tant que « fiduciaire » qui exerce un jugement indépendant sur diverses questions.

---

(30) Paul Thomas, *Les caucus et la représentation au Canada*, discours inaugural prononcé devant le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, conférence de l'automne 1997, Dans les coulisses des caucus de partis, 21 novembre 1997 (http://www.studyparliament.ca/francais/publications_1997_fall_conference.htm).

Cette dernière partie du document porte sur les discussions qu'ont suscitées les propositions sur le rôle du député et examine son évolution possible.

A. Un point de départ pour la réforme

Depuis les années 1960, chercheurs, parlementaires et le public s'entendent pratiquement à l'unanimité pour dire qu'il faut de toute urgence réformer le Parlement afin qu'il soit davantage à l'écoute de la population. Toutefois, la principale pierre d'achoppement pour les diverses parties concerne la nature et l'étendue de la réforme nécessaire.

D'après un observateur, les partisans de la réforme peuvent être répartis en deux camps : les « réformateurs prudents », qui souhaitent revitaliser le rôle du député ordinaire dans le contexte du gouvernement responsable, et les « réformateurs radicaux », qui veulent libérer les députés de la discipline de parti et remplacer le gouvernement responsable par autre chose[31].

Il faut toutefois constater que les deux groupes partagent certaines idées concernant les objectifs qu'il convient de donner à la réforme. Les deux supposent que les fonctions traditionnelles d'activité législative indépendante et d'examen de l'exécutif présentées plus tôt dans le présent document sont toujours les principales fonctions des députés. La réforme doit donc créer les conditions voulues pour permettre au député d'exécuter ses fonctions plus efficacement, que ce soit ou non dans le contexte d'un gouvernement responsable.

1. Les réformateurs prudents

Les multiples changements apportés à la procédure depuis la fin des années 1960 illustrent la tradition de la réforme prudente[32]. Les principaux sont les suivants :

- l'architecture générale du système des comités (1968);
- le renforcement du rôle des comités permanents en matière de politiques (1982);
- l'accroissement des pouvoirs et des ressources des comités, l'élection du Président au scrutin secret et l'importance accrue des affaires émanant des députés (1985-1986);

---

(31) Jennifer Smith, « Democracy and the Canadian House of Commons at the millennium », *Canadian Public Administration*, 42, hiver 1999, p. 399 et suivantes.

(32) Voir l'examen détaillé de ces cycles de réforme dans James R. Robertson, *La réforme de la Chambre des communes*, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, CIR 82-15, février 2002.

- la possibilité pour les comités de participer à la rédaction de mesures législatives ou d'en revoir les principes de base avant la deuxième lecture (1994);
- la restructuration du processus des rapports financiers pour que le gouvernement puisse tenir compte des recommandations des comités basées sur les rapports sur le rendement de fin d'année, afin de préparer le Budget principal des dépenses (par étapes, à partir de 1995).

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) a explicité l'objectif sous-jacent de toutes ces mesures dans son troisième rapport :

> En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique.(33)

Cette affirmation est remarquable pour deux raisons : premièrement, parce qu'elle s'appuie clairement sur le rôle traditionnel du député pour orienter la réforme parlementaire et, deuxièmement, en raison de son ton résolument nostalgique. Le rôle du député et du Parlement est vu comme quelque chose qui a été perdu et qu'il faut maintenant retrouver ou rétablir. La réforme doit remonter dans le temps jusqu'à l'époque qui a précédé l'existence des partis politiques disciplinés, pendant laquelle les représentants exécutaient leurs activités législatives de façon indépendante et le gouvernement conservait la confiance de la Chambre grâce à son rendement législatif et administratif, au lieu de dépendre de l'appui prévisible et obligatoire de la majorité parlementaire.

2. Les réformateurs radicaux

Les partisans d'une réforme radicale présentent généralement un certain degré d'ambivalence au sujet du Parlement et du rôle traditionnel du député, et ils ne veulent pas simplement rétablir ce rôle sous son ancienne forme ou l'enrichir. Cette attitude reflète la méfiance que nourrissent les populistes à l'égard de toutes les institutions et de tous les processus

---

(33) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième rapport*, juin 1985, p. 1.

qui interviennent entre l'opinion publique et le gouvernement et qui ont ainsi le potentiel d'isoler l'un de l'autre et, en théorie du moins, de nuire à la capacité d'écoute du second[34].

La méfiance du populiste à l'égard des institutions parlementaires se reflète dans les mesures qu'il propose – comme le référendum sur certaines questions – et qui se superposent, en tant que formes de représentation plus directes, au rôle de représentant joué par le député. Or, de telles mesures laissent entendre que, s'agissant de questions qui revêtent une importance particulière, on ne peut faire confiance au Parlement, même réformé, pour refléter fidèlement l'opinion publique.

Cependant, même les populistes les plus fervents ne militent pas en faveur du remplacement intégral du Parlement[35]. Les mécanismes de révocation proposés montrent bien que l'objectif est de faire en sorte que le Parlement fonctionne différemment et d'y ajouter d'autres mécanismes, plutôt que de renoncer complètement à la formule de l'assemblée législative. Les mécanismes de révocation seraient un moyen pour le public de remplacer des représentants qui n'expriment pas fidèlement son opinion sur des questions d'importance; on prône leur adoption sous prétexte qu'ils amèneront les députés à tenir compte de la préférence de la population au détriment de la position du parti, lorsqu'il y a divergence entre les deux. Les propositions concernant la révocation, ainsi que les mesures de réforme intraparlementaire, comme l'assouplissement de la convention qui lie les questions à des votes confiance et la multiplication des votes libres, laissent supposer que, étant données les conditions voulues, les députés peuvent mieux représenter leurs électeurs et rendre le gouvernement plus sensible à l'opinion publique. Essentiellement, les conditions idéales devraient libérer les députés de la discipline de parti et des autres pressions extérieures à la circonscription et les amener à présenter fidèlement l'opinion publique exprimée dans la circonscription[36].

---

(34) Voir, par exemple, Rainer Knopff, « Populism and the Politics of Rights: the Dual Attack on Representative Democracy », *Canadian Journal of Political Science*, XXXI, décembre 1998, p. 683 et suivantes.

(35) Sauf quelques exceptions. Voir *La démocratie directe : Nous avons la technologie*, travaux de congrès, Ottawa, Groupe canadien d'études des questions parlementaires, 1996.

(36) Les grandes lignes de cette approche se retrouvent dans Lisa Young, « Le choc des valeurs : Le Parlement et les citoyens après 150 ans de gouvernement responsable », dans *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, sous la direction de F. Leslie Seidle et Louis Massicotte, Ottawa, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1999. Le document contient aussi un examen utile des questions soulevées par les réformes populistes.

Le programme de réforme populiste s'inspire donc de certains des mêmes grands principes de base concernant le rôle du député que les programmes de réforme plus modestes. Les deux écoles conviennent que la préparation de lois et l'examen de l'activité gouvernementale sont les fonctions fondamentales qui garantissent la représentativité démocratique. Si les deux écoles diffèrent sur la question de degré, elles considèrent néanmoins toutes deux qu'une certaine autonomie par rapport à la discipline de parti est essentielle pour que le rôle de représentant puisse être joué efficacement.

B. Délégué ou fiduciaire, ou un autre rôle?

L'émergence des deux écoles contradictoires en matière de réforme parlementaire a ranimé un débat de longue date sur le rapport que doit entretenir le député avec ses électeurs, débat qui n'est toujours pas clos après des centaines d'années de discussion. D'un côté se trouve le rôle de « fiduciaire », décrit par Edmund Burke dans son fameux discours prononcé devant les électeurs de Bristol il y a plus de deux cents ans : « Votre représentant vous doit, non seulement son labeur, mais aussi son jugement; et il vous trahit, au lieu de vous servir, s'il le sacrifie à votre opinion. »[37] De l'autre côté, se trouve l'argument populiste, décrit ci-dessus, soit que la représentativité est compromise si les représentants acceptent que des facteurs autres que les souhaits exprimés par les électeurs influent sur leur comportement parlementaire.

D'après certains observateurs, les électeurs canadiens tendent nettement plus, depuis quelques années, à adopter un point de vue populiste[38]. Des études révèlent d'ailleurs la même tendance chez les nouveaux députés. En 1993, une importante majorité de candidats de tous les grands partis politiques sauf le NPD (nota : le Bloc Québécois n'était pas inclus dans ce sondage) ont déclaré avoir l'intention de voter conformément à la volonté de leurs électeurs, peu importent leur position personnelle ou celle de leur parti, et les nouveaux députés libéraux et réformistes (à l'unanimité) ont manifesté des intentions semblables. Ces positions se sont adoucies lors des élections de 1997, mais la notion de « délégué » continuait de jouir d'une plus grande faveur qu'au début des années 1990[39].

---

(37) Cité dans Franks, p. 57 [traduction].

(38) Sur la montée du populisme, voir Young, sous la direction de Seidle et Massicotte.

(39) Docherty, p. 146-148.

Si les notions de « fiduciaire » et de « délégué » ont chacune des avantages propres et généralement admis, il reste que les partisans de l'une ou l'autre continuent de se heurter à des critiques épineuses. Les partisans du rôle de « fiduciaire » continuent de prôner l'argument de Burke selon lequel le but du Parlement n'est pas simplement de refléter les opinions et les intérêts locaux, mais bien de définir l'intérêt national, au moyen d'un processus axé sur la discussion délibérative, le compromis et le jugement indépendant. En outre, le rôle de « fiduciaire » à l'égard de la représentation est intéressant pour les députés parce qu'il leur reconnaît la capacité de penser de façon indépendante au lieu d'exiger qu'ils transmettent simplement l'opinion des électeurs de leur circonscription. Par contre, les partisans de ce mode de représentation doivent convaincre les électeurs qu'un Parlement composé de députés qui votent en fonction de convictions et de jugements personnels est effectivement apte à bien tenir compte de leurs préoccupations et, en particulier, à façonner un gouvernement qui soit manifestement à l'écoute du public. Le défi est d'autant plus important étant donné l'apparente croissance des sympathies populistes décrites ci-dessus.

Les partisans du rôle de « délégué » abordent de front les préoccupations au sujet du manque d'écoute, puisqu'ils proposent que le représentant se contente de faire connaître directement l'opinion de la circonscription. Cependant, ils doivent aussi expliquer de façon convaincante comment un représentant peut agir à titre de mandataire crédible d'une population hautement pluraliste qui elle-même ne parvient pas à atteindre un consensus clair sur des questions particulières, et comment un système de délégués de circonscription peut répondre aux besoins de groupes qui ne sont pas définis par le territoire, par exemple des minorités religieuses, ethniques, linguistiques et sociales.

Les récents travaux de recherche apportent des points à l'appui les deux écoles, mais réussissent mieux à préciser les défis que chacune doit relever qu'à proposer des solutions satisfaisantes[40]. De plus, les chercheurs ne s'entendent pas vraiment sur le degré (ou la nature) de l'autonomie dont devrait pouvoir jouir le député sans déroger aux pratiques du gouvernement responsable. L'enjeu – soit l'autonomie ou la discipline de parti – a attiré beaucoup d'attention, notamment sur le danger que pourrait présenter pour la notion de gouvernement responsable la

---

(40) Pour un examen de l'école populiste, voir Young, sous la direction de Seidle et Massicotte. Pour un examen du rôle de « fiduciaire », qui permettrait aux parlementaires d'être axés davantage sur les intérêts nationaux que locaux dans le contexte de la discipline de parti, voir Smith, surtout p. 403 et suivantes.

représentation fondée sur la notion de « délégué ». Selon certains, le gouvernement responsable exclut absolument cette approche, puisqu'il dépend de partis politiques disciplinés, dont il tend à favoriser l'émergence et qui garantissent le soutien majoritaire nécessaire à la Chambre pour assurer la survie d'un gouvernement(41). Pour d'autres, le régime du gouvernement responsable est compatible avec une plus grande part de « délégation », laquelle pourrait comprendre le fait de communiquer et d'expliquer aux électeurs les compromis négociés au caucus et permettrait à l'occasion aux députés de ne pas voter de la même façon que leur parti(42).

Il faut toutefois souligner que toute critique du rôle de « délégué » fondée sur le raisonnement que l'autonomie du député est incompatible avec les exigences du gouvernement responsable s'applique également au rôle de « fiduciaire ». En effet, ce dernier exige lui aussi une certaine distance par rapport à la discipline de parti. Les deux écoles sont donc dans une certaine mesure en porte-à-faux avec l'existence du gouvernement responsable, ou du moins avec les pratiques fondamentales – y compris la discipline de parti – auxquelles ce type de gouvernement a donné lieu.

C. Les partis politiques et les fonctions du député

Selon plusieurs études récentes, l'avènement des partis politiques pourrait obliger à repenser le rôle du député au lieu – ou en plus – de chercher à rétablir les rôles traditionnels. Toutefois, jusqu'à maintenant, cette démarche a conduit non pas tant à des réponses convaincantes mais plutôt à ce qui pourrait être décrit comme une sorte d'ambiguïté savante, qui brasse à la fois des arguments en faveur de la réhabilitation des fonctions traditionnelles du député et des arguments qui semblent mener à d'autres conclusions. Par exemple, un chercheur affirme simultanément que les circonscriptions pluralistes modernes sont devenues impossibles à représenter, qu'il faut des réformes internes – dont un assouplissement de la convention qui lie les questions à des votes confiance – pour permettre aux députés de mieux représenter leur circonscription et qu'une réforme électorale s'impose pour permettre aux électeurs de choisir un parti politique plutôt qu'un représentant, puisque ce sont maintenant les partis qui assurent

---

(41) Voir, par exemple, Smith, surtout p. 406.

(42) Bill Cross, *Les députés, les électeurs et la démocratie à la Chambre des communes*, série des Perspectives parlementaires, n° 3, Ottawa, Groupe canadien d'études des questions parlementaires, octobre 2000, surtout p. 18.

réellement la représentation. Toutefois, ces incohérences traduisent un souci de trouver une solution logique à une constatation troublante :

> [...] une grande partie du mécontentement populaire à l'égard du Parlement découle de la contradiction inhérente à la pratique canadienne du gouvernement responsable : les partis sont l'élément crucial du régime politique, tandis que le système électoral et le fonctionnement officiel du Parlement reposent tous deux sur la notion fictive que chacun des députés jouit d'une autonomie suffisante pour représenter les intérêts et les opinions de ses électeurs d'une manière sérieuse.(43)

Une deuxième réaction non traditionnelle à l'existence des partis politiques est de militer en faveur de leur existence et de réclamer que la réforme permette aux députés de faire office de représentants dans le cadre de leur rôle de membres de partis disciplinés. Cette approche a poussé un autre auteur à étudier différentes possibilités qui auraient des répercussions sur les fonctions du député, par exemple :

a) l'utilité de repenser la discipline de parti, de façon à ce que les « membres [...] à la recherche d'idéaux et d'intérêts communs [s'imposent] des règles de discipline », au lieu que celles-ci soient appliquées de l'extérieur;

b) la nécessité de favoriser des « partis sans idéologie » puisque, tout en perdant une certaine pureté idéologique, ils gagneront sur le plan de la réceptivité et de la capacité de répondre à des convictions et à des intérêts divers;

c) la nécessité pour les partis politiques d'approfondir leur capacité politique interne afin d'accroître leur crédibilité auprès des citoyens ayant tendance à mépriser leur activité partisane.(44)

Il n'est pas du tout sûr que les tentatives de faire valoir l'importance des partis produiront aussi des solutions de rechange crédibles à la façon traditionnelle de comprendre le rôle du député. Jusqu'à maintenant ce lien ne s'est pas vérifié. Elles ont plutôt détourné l'attention du travail qu'accomplissent les députés au Parlement, laissant entendre que leur principale fonction dans un processus politique dominé par les partis sera d'agir au sein de ces

---

(43) Young, sous la direction de Seidle et Massicotte, p. 110.

(44) Peter Aucoin, « Le gouvernement responsable et l'engagement civique à l'orée du nouveau millénaire : les partis politiques ont-ils encore leur raison d'être? », dans *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, sous la direction de Seidle et Massicotte, p. 81 et suivantes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

derniers, plutôt qu'au sein du Parlement. Il s'ensuit donc qu'un jour le député pourrait bien s'occuper avant tout d'activités à l'extérieur du Parlement, plutôt que de ses activités traditionnelles de préparation de lois et de surveillance à la Chambre.

D. Poursuivre la tradition

Les conclusions des chercheurs et des praticiens sur les résultats obtenus jusqu'à maintenant par les réformes prudentes sont décidément peu claires. D'une part, la somme des réformes effectuées graduellement semble avoir eu un effet cumulatif important, et un auteur affirme même que le Parlement des années 1990 ressemble très peu à celui des années 1970. Cependant, cette conclusion perd de sa force parce que les chercheurs canadiens ont accordé peu d'attention aux derniers cycles de la réforme – peut-être parce qu'ils estimaient les réformes parlementaires peu susceptibles de mener à des résultats – et qu'ils n'ont donc pas produit de recherches importantes pouvant confirmer ou infirmer l'importance de la réforme à ce jour[45].

Un sondage mené en 1990 auprès d'un échantillon aléatoire de députés a révélé que 12 p. 100 environ croyaient que les réformes leur avaient donné « beaucoup plus de pouvoir », 54 p. 100 estimaient avoir gagné « un certain pouvoir » et 20 p. 100 avaient l'impression que rien n'avait changé[46]. Plus récemment, le rapport de 1997 d'un comité chargé d'évaluer les résultats d'au moins 30 ans de réforme des comités a souligné que l'espoir originel n'avait pas été réalisé (en remarquant toutefois que les plus récentes réformes, qui avaient le potentiel d'accroître l'influence du député sur l'élaboration des lois et sur les futurs budgets des dépenses, étaient trop nouvelles pour avoir été évaluées)[47]. Tout récemment, soit en 2001, le *Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes* a indiqué que les députés continuent de croire qu'il faut réaffirmer la primauté de la Chambre, donner des pouvoirs plus grands aux simples députés, accroître l'influence du Parlement sur le processus législatif et rehausser la teneur et la pertinence des débats[48].

---

(45) Atkinson et Thomas, p. 431 et 446.

(46) *Ibid.*, p. 431.

(47) Telles que reproduites dans les *Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire*, n° 4, septembre 1997, Centre parlementaire, surtout p. 9 et 10.

(48) Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, *Rapport*, juin 2001, p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Peut-être plus révélateurs encore, les sondages de l'opinion publique donnent à croire que plus de 20 ans de réforme visant à rétablir le rôle du député et, par conséquent, du Parlement ont fait bien peu pour rehausser leur image auprès du public. En fait, la population semble de plus en plus pessimiste à l'égard de l'efficacité des députés en tant que représentants, malgré les cycles successifs de réformes parlementaires opérées depuis la fin des années 1960[49].

Malgré l'ambiguïté des résultats obtenus au moyen de la « réforme prudente » fondée sur la conception traditionnelle du rôle du député, ce type de réforme continue de prédominer. Au cours des dernières années, les réformateurs ont continué d'affirmer les rôles traditionnels du député en matière de législation et de responsabilisation, et les changements se sont multipliés pour les soutenir. On constate toutefois depuis le milieu des années 1990 un changement important dans cette tendance. Même si le rôle du député en ce qui concerne les lois et les politiques continue de retenir l'attention (comme en témoigne l'accent mis sur le débat délibératif et le travail des comités), une attention croissante est accordée à la fonction d'examen et de responsabilisation et elle découle du pouvoir qu'a le Parlement de contrôler les dépenses.

Dès les années 1960, les comités de réforme parlementaire ont prévu la nouvelle importance accordée aux dépenses, à la reddition de comptes et à l'examen par le Parlement des budgets des dépenses ministériels, et on en a tenu compte dans les réformes apportées au processus de présentation des rapports parlementaires au milieu des années 1990. Plus récemment, l'efficacité et le potentiel du Parlement dans le processus budgétaire ont fait l'objet d'un article rédigé en collaboration par Peter Dobell, dont le travail au Centre parlementaire au fil des ans a beaucoup aidé les parlementaires à définir un programme de réforme[50]. Selon cet article, il reste encore beaucoup à faire, et le rôle des comités parlementaires dans l'examen des budgets est particulièrement faible. Les principales orientations d'une réforme visant à améliorer l'efficacité du Parlement devront être les suivantes : a) rendre le cadre de contrôle financier plus compréhensible pour les députés; b) améliorer le rendement des comités en adoptant une approche plus structurée de la gestion de tous les aspects de leur travail; c) accroître la participation du public au travail budgétaire des comités.

---

(49) Young cite toute une gamme de données à l'appui, y compris celles de l'Étude sur l'élection fédérale, laquelle montre une augmentation dans la proportion des Canadiens qui pensent que les députés perdent contact avec leurs électeurs, puisque cette proportion est passée de 60 p. 100 en 1965 à plus de 80 p. 100 au milieu des années 1990. Voir Young, sous la direction de Seidle et Massicotte, p. 124-125.

(50) Voir Dobell et Ulrich, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : Une étude de cas ».

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Que donneront les réformes axées sur le rôle traditionnel des députés en matière d'examen et de contrôle financier? Si elles réussissent, elles pourraient s'ajouter aux efforts déployés pour accroître la participation des parlementaires aux processus d'adoption des lois et des politiques et accroître la validité de leurs fonctions traditionnelles. Par contre, elles pourraient tout simplement créer de nouveaux processus qui finiront par être soumis aux contraintes qui continuent de s'appliquer aux processus d'adoption des lois et des politiques, malgré l'introduction de réformes successives axées sur l'accroissement de la participation des députés.

E. Conclusion

La façon traditionnelle de comprendre le rôle des députés continue de définir les objectifs des réformes entreprises ainsi que les attentes des députés et du public. Si ce qu'on a appelé l'école de la « réforme prudente » réussit à répondre à ces attentes, elle aura pour effet de renforcer l'idée que le député a toujours pour rôle de représenter ses électeurs de façon indépendante à la Chambre des communes en prenant part au processus législatif et en surveillant le gouvernement.

Si les réformes ne répondent pas aux attentes, deux scénarios se présentent. L'un est que les tenants de la réforme abandonneront peu à peu l'approche « prudente » favorisée jusqu'à maintenant pour adopter des éléments de l'approche plus radicale examinée dans les sections précédentes du présent document. Si les critiques du populisme sont justifiées, ce changement pourrait appuyer la façon traditionnelle de voir le rôle du député, mais rendre difficile l'exercice du gouvernement responsable.

Un deuxième scénario remplacerait les attentes traditionnelles concernant le rôle du député par un nouvel ensemble d'attentes complètement ou considérablement modifiées, qui mettrait l'accent moins sur ce que les députés font à la Chambre et dans ses comités et davantage sur leurs activités à l'extérieur de la Chambre, au sein de leurs partis politiques et dans leurs circonscriptions. Le résultat pourrait être une nouvelle conception du rôle du député, axée sur la prestation de services dans la circonscription, sur la liaison entre cette dernière et le parti, par exemple par la participation à des discussions de caucus, ou sur les deux.

Dans le contexte parlementaire actuel, toutes les options – traditionnelles et récentes – sont mises à l'essai. Ainsi, les députés ont largement appuyé le travail des comités de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réforme parlementaire qui se sont succédé ainsi que les récents changements apportés au processus d'examen du budget des dépenses. De surcroît, bon nombre d'entre eux augmentent la proportion du temps qu'ils consacrent au travail dans leur circonscription et à la participation aux comités du caucus et à d'autres formes de représentation au sein des partis politiques. En l'absence d'une théorie qui proposerait l'équilibre à apporter entre les activités traditionnelles et d'autres activités, le député doit se résoudre à essayer de les accomplir toutes en tentant de les classer au cas par cas, selon un ordre de priorité, et de tenir compte de leur incidence possible lorsque viendra le temps de se faire réélire.